

LA DISCIPLINE DE PARTI ET LE VOTE LIBRE

Bibliothèque du Parlement

Capsule d'information pour les parlementaires
TIPS-81F

Le 13 juillet 2006

À de rares exceptions près, la discipline de parti oblige les députés d'un parti à voter en bloc. Depuis l'émergence des partis politiques à la fin du XIXe siècle, la discipline de parti fait partie intégrante, sous une forme ou une autre, du paysage politique canadien.

Son objectif est double :

- elle assure la démarcation entre le gouvernement et l'opposition au Parlement;
- elle offre une mesure de certitude idéologique sur laquelle l'électeur peut compter.

Cependant, on en est venu, au fil des ans, à reprocher à ce système de limiter le rôle individuel des députés et d'exacerber les divergences entre les partis. Ses détracteurs citent souvent en exemple soit le système britannique, où la discipline de parti est moins stricte qu'au Canada, soit le système américain, où les députés négocient plus librement entre eux leur appui aux motions. Bien que le système américain soit à ce point différent du nôtre qu'il est difficile d'établir entre eux des comparaisons utiles, il est incontestable que – à cause de son ascendant et de sa forte visibilité, et de l'indépendance et du pouvoir qu'il assure aux représentants et aux sénateurs – le système américain sert, consciemment ou non, de modèle à ceux qui revendiquent plus de pouvoir pour les comités et plus d'autonomie pour les députés(1).

Le principe de confiance

La discipline de parti est étroitement liée à l'un des principes fondamentaux du gouvernement responsable, à savoir que le Cabinet doit avoir l'appui de la majorité de la Chambre des communes. Dans le cadre de son étude de 1984-1985, le Comité spécial sur la réforme de la Chambre des communes (le comité McGrath) est arrivé à la conclusion qu'on appliquait le principe de confiance au point de considérer presque tous les votes comme un test de la légitimité du gouvernement. La discipline de parti s'est transformée en un article de foi en dépit du fait que, comme le notait le Comité, très peu de votes mettent vraiment en jeu la confiance dans le gouvernement. Il a donc recommandé de considérer comme engageant la confiance seulement les motions de censure explicites ou les votes portant sur des questions essentielles au programme du gouvernement. Cette conception du principe de confiance permettrait, selon lui, de relâcher la discipline de parti et d'augmenter le recours au vote libre.

Le comité McGrath a également exprimé l'opinion que, comme la désignation des votes qui engagent la confiance relève non pas de la procédure ou de l'ordre, mais de la politique, elle ne concerne pas le Président. Conformément aux recommandations du Comité, toutes les mentions de la confiance ont été éliminées du *Règlement de la Chambre des communes*(2). En dépit de ces réformes, les partis ont presque toujours voté en bloc au cours des législatures qui ont suivi.

La discipline de parti

Les électeurs votent, en partie du moins, pour un parti politique sur la base de son programme et ils s'attendent à ce que le parti et ses députés le mettent en œuvre. À cet égard, l'intérêt des députés coïncide largement avec celui des partis. Les partis comptent sur l'action concertée de leurs élus pour remplir leurs promesses électorales(3). Les députés, pour leur part, profitent de l'affiliation au parti lors des élections.

La discipline de parti implique la conciliation de deux principes divergents. D'une part, les députés doivent agir de concert pour qu'il y ait un camp du gouvernement et un camp de l'opposition dans les débats et une certaine mesure d'unanimité et de cohérence dans les points de vue des partis. D'autre part, les députés ont la responsabilité de faire entendre la voix de leurs électeurs tout en restant fidèles à leurs propres principes politiques et moraux[(4)].

Dans le système parlementaire, la conciliation des intérêts divergents tend à s'effectuer au sein du cabinet et du caucus, où les députés démêlent leurs divergences de vues avant de parler publiquement d'une seule voix[(5)]. Les caucus ont pour mission de « faire en sorte que tous les membres du parti aient la possibilité de débattre à fond d'une question, de sorte qu'ils puissent souscrire à un énoncé de position avec lequel ils se sentent tous à l'aise. Il y a loin de la coupe aux lèvres, mais tous les partis s'y consacrent, conscients que leur crédibilité en dépend »[(6)].

Les partis imposent la discipline par :

- des *moyens incitatifs* – par exemple, en nommant les députés loyaux à un poste de secrétaire parlementaire ou de ministre;
- des *moyens punitifs* – par exemple, en reléguant les députés insoumis aux comités perçus comme peu prestigieux, en leur refusant l'occasion de voyager à l'étranger, en les expulsant du caucus ou, au pire, en leur interdisant de se présenter sous leur bannière aux élections suivantes[(7)].

Pour s'assurer la loyauté des députés, les partis emploient également divers moyens de pression internes comme l'opinion des collègues, la solidarité du parti (« l'esprit d'équipe ») et le désir d'empêcher l'opposition de « marquer des points ». Les médias et la perception du public exercent également leur influence dans la mesure où un parti peut sembler désuni si ses députés sortent du rang.

Le vote libre

Les détracteurs de la discipline de parti soutiennent en outre qu'elle donne trop de pouvoir au premier ministre et au cabinet et réserve aux députés le rôle d'approuver inconditionnellement les décisions de leur parti.

Le recours au vote libre est un moyen souvent préconisé pour assouplir la discipline de parti. Il y a vote libre lorsqu'un parti dispense ses députés de l'obligation habituelle de suivre la ligne de parti. Il peut être autorisé par un ou plusieurs partis ou encore par tous. La décision d'autoriser un vote libre est une question politique sur laquelle le Président ne peut être appelé à statuer.

À l'occasion, il y a des votes vraiment libres à la Chambre des communes, le plus souvent sur des questions de morale et de conscience qui transcendent les clivages partisans. Ils ont cependant été peu nombreux : le débat sur le drapeau dans les années 1960; cinq votes sur la peine capitale dans les années 1960, 1970 et 1980; des votes sur l'avortement; et le vote sur la question du mariage des couples de même sexe en juin 2005 (projet de loi C-38 – il est à noter que le Nouveau Parti démocratique n'a pas permis à ses députés de voter librement sur cette question). Dans plusieurs de ces cas, les ministres étaient censés appuyer la mesure telle qu'elle était proposée par le gouvernement, mais les autres députés ministériels pouvaient voter comme bon leur semblait. Cela s'est produit pour le vote sur le mariage des couples de même sexe : les ministres libéraux ont dû voter solidairement, mais les autres députés du parti ont pu voter selon leur conscience.

Le recours au vote libre reste controversé. Certains soutiennent que la discipline de parti devrait être relâchée pour les questions qui ne font pas partie du programme de base du parti. À leur avis, cette mesure permettrait à une plus grande diversité d'intérêts et d'opinions de s'exprimer et, en rendant le résultat des votes moins prévisibles, elle aurait pour effet de relever le niveau du débat et d'approfondir l'étude des questions.

Les adversaires d'un recours plus fréquent au vote libre soutiennent que si la décision relève des députés plutôt que du gouvernement, il deviendra plus difficile de faire rendre des comptes au gouvernement. Ils craignent qu'alors la distinction entre le parti au pouvoir et le parti d'opposition ne s'estompe au détriment du principe voulant que le gouvernement soit comptable au Parlement et, en fin de compte, à l'électorat aux élections générales. Ces adversaires du

recours accru au vote libre maintiennent, en somme, que le gouvernement abdiquerait ainsi sa responsabilité de gouverner et les partis politiques abandonneraient leur identité et leur raison d'être[8].

D'autres soutiennent que la disparition de la discipline de parti rendrait les députés plus vulnérables aux pressions des groupes d'intérêts spéciaux[9]. Un observateur a constaté, au sujet des votes libres sur la peine capitale et l'avortement, que sans l'instrument du parti pour organiser les députés en blocs, la Chambre était en proie au désordre et incapable de prendre une décision[10].

Le système de vote de trois catégories

Malgré les appréhensions que suscitent les votes libres, l'inquiétude grandissante face au déficit démocratique a poussé le gouvernement Martin à trouver des moyens d'élargir le rôle des députés. Ainsi, en février 2004, vers la fin de la 37e législature, il a introduit le système de vote de trois catégories qui est utilisé en Grande-Bretagne. Ce système fonctionne de la façon suivante. Pour le vote de première catégorie, tous les députés du parti au pouvoir, y compris les ministres, sont libres de voter comme ils l'entendent. Pour le vote de deuxième catégorie, le gouvernement prend position et recommande à ses députés de voter en conséquence. Les ministres ainsi que les secrétaires parlementaires des ministres concernés par la question mise aux voix sont tenus de soutenir la position du gouvernement. Par contre, les simples députés sont libres de le faire ou non. Le vote de troisième catégorie est réservé aux questions de confiance et à celles qui revêtent une importance cruciale pour le gouvernement. Tous les députés du parti ministériel sont donc obligés de voter en bloc.

Dans le document intitulé *Éthique, responsabilité, imputabilité – Plan d'action pour la réforme démocratique*, le gouvernement explique que la plupart des votes seront des votes libres de première ou de deuxième catégorie, ce qui signifie que l'appui des députés ministériels ne sera pas tenu pour acquis. Il faudra par conséquent que les ministres travaillent fort et favorisent la recherche d'un consensus pour gagner les députés de leur parti à leur cause.

Notes

(1) C.E.S. Franks, *Free Votes in the Canadian House of Commons – A Study Prepared for the Honourable Harvie André, Government House Leader*, septembre 1991, p. 5.

(2) La seule mention qui reste se trouve à l'article 6 du Règlement, qui traite de l'élection du Président.

(3) Lucinda Flavelle et Philip Kaye, « La discipline de parti et le vote en Chambre », *Revue parlementaire canadienne*, été 1986, p. 6.

(4) C.E.S. Franks, *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 106.

(5) C.E.S. Franks, « Free votes in the House of Commons: A Problematic Reform », *Options politiques*, novembre 1997, p. 38.

(6) John Reid, « Les arguments en faveur de la discipline de parti », *Revue parlementaire canadienne*, automne 1993, p. 3.

(7) Voir, par exemple, Rand Dyck, *Canadian Politics: Critical Approaches*, Scarborough, Nelson Thomson Learning, 2000, p. 552 et 553.

(8) Franks (1997), p. 35.

(9) Murray B. Mincoff, « Party Discipline and the Legislative Process in Canada », *The Parliamentary Weekly*, 1er mars 1992, p. 38.

(10) Franks (1997), p. 34.

préparé par

Howard Chodos
Megan Furi
James R. Robertson
Élise Hurtubise-Loranger
Service d'information et de recherche parlementaires

Pour en savoir plus…

Voir la bibliographie ainsi que les hyperliens internes et externes de la version Web du présent document à :

http://lpintrabp.parl.gc.ca/apps/tips/index-f.asp

ou composer le (613) 996-3942